Deutscher Bundestag **Drucksache 14/761**
14. Wahlperiode

14. 04. 99

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches (§§ 43, 44, 51, 54, 59, 59a StGB) und der Strafprozeßordnung (§§ 153, 267 StPO) – Gesetz zur Verbesserung des strafrechtlichen Sanktionensystems –

A. Zielsetzung

Der Gesetzentwurf soll

– die Reaktionsmöglichkeiten auf Straftaten im unteren kriminellen Bereich, die einer Einstellung nach den §§ 153ff. StPO nicht mehr zugänglich sind, erweitern,

– das Verhältnis von verhängter Geldstrafe und der im Falle der Nichteinbringlichkeit zu verbüßenden Ersatzfreiheitsstrafe angemessener gestalten

sowie

– den Gesichtspunkt der Schadenswiedergutmachung bei der Verfahrenseinstellung betonen.

B. Lösung

Der Entwurf sieht vor, daß

– der Anwendungsbereich der Verwarnung mit Strafvorbehalt und der Katalog der Anordnungen erweitert wird,

– der in § 43 StGB festgelegte Umrechnungsmaßstab von der Tagessatzzahl der Geldstrafe und den ersatzweise bei Uneinbringlichkeit zu vollstreckenden Tagen Ersatzfreiheitsstrafe auf ein Verhältnis von 2:1 umgestellt wird,

– die Schadenswiedergutmachung in die Regelung des § 153 StPO ausdrücklich aufgenommen wird.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Die Gesetzesänderungen werden voraussichtlich keine weiteren Kosten für die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden verursachen.

2. Vollzugsaufwand

Keiner

E. Sonstige Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
042 (121) – 430 00 – Str 168/99 (NA 1)

Bonn, den 14. April 1999

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 735. Sitzung am 26. Februar 1999 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches (§§ 43, 44, 51, 54, 59, 59a StGB) und der Strafprozeßordnung (§§ 153, 267 StPO) – Gesetz zur Verbesserung des strafrechtlichen Sanktionensystems –

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Gerhard Schröder

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches (§§ 43, 44, 51, 54, 59, 59a StGB) und der Strafprozeßordnung (§§ 153, 267 StPO) – Gesetz zur Verbesserung des strafrechtlichen Sanktionensystems –

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945, 1160), zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

1. § 43 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

   „Zwei Tagessätze entsprechen einem Tag Freiheitsstrafe.“

2. In § 44 Abs. 1 Satz 1 werden nach dem Wort „verurteilt“ die Wörter „oder mit Strafvorbehalt verwarnt“ eingefügt.

3. In § 51 Abs. 4 Satz 1 werden die Wörter „entspricht ein Tag Freiheitsstrafe einem Tagessatz“ durch die Wörter „entsprechen einem Tag Freiheitsstrafe zwei Tagessätze“ ersetzt.

4. In § 54 Abs. 3 werden die Wörter „ein Tagessatz“ durch die Wörter „zwei Tagessätze“ ersetzt.

5. § 59 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

      aa) In Nummer 1 wird nach dem Wort „wird“ das Komma durch das Wort „und“ ersetzt.

      bb) Nummer 2 wird aufgehoben.

      cc) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 2.

   b) Absatz 2 wird aufgehoben.

   c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2 und wie folgt gefaßt:

      „(2) Neben der Verwarnung kann auf Fahrverbot, Verfall, Einziehung oder Unbrauchbarmachung erkannt werden. Die Verwarnung mit Strafvorbehalt ist neben der Entziehung der Fahrerlaubnis zulässig; neben anderen Maßregeln der Sicherung und Besserung ist sie unzulässig.“

6. § 59a Abs. 2 wird wie folgt geändert:

   a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

      aa) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 eingefügt:

         „4. sonst eine gemeinnützige Leistung zu erbringen,“.

      bb) Die bisherigen Nummern 4 und 5 werden die Nummern 5 und 6.

   b) In Satz 2 wird die Angabe „nach Satz 1 Nr. 3 bis 5“ durch die Angabe „nach Satz 1 Nr. 3 bis 6“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung der Strafprozeßordnung

Die Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

1. § 153 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

   „Hat das Verfahren ein Vergehen zum Gegenstand, so kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen Gerichts von der Verfolgung absehen, wenn die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre und kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht, was insbesondere dann anzunehmen sein kann, wenn der Täter den durch die Tat entstandenen Schaden wiedergutmacht.“

2. § 267 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 wird wie folgt gefaßt:

   „bei Urteilen, die nur auf Verwarnung mit Strafvorbehalt oder auf Geldstrafe lauten oder neben einer Verwarnung mit Strafvorbehalt oder einer Geldstrafe ein Fahrverbot oder die Entziehung der Fahrerlaubnis und damit zusammen die Einziehung des Führerscheins anordnen, kann hierbei auf den zugelassenen Anklagesatz, auf die Anklage gemäß § 418 Abs. 3 Satz 2 oder den Strafbefehl sowie den Strafbefehlsantrag verwiesen werden.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am … in Kraft

Begründung

I. Allgemeines

1. Verwarnung mit Strafvorbehalt

Das geltende Sanktionensystem stellt den Gerichten für den Fall der Verurteilung im wesentlichen zwei Möglichkeiten zur Verfügung, auf Straftaten zu reagieren: Geldstrafe oder Freiheitsstrafe.

Liegen die Voraussetzungen für die Verhängung einer Freiheitsstrafe vor, so ist zu entscheiden, ob die Vollstreckung der Strafe zur Bewährung ausgesetzt werden kann und ob die Anordnung von Auflagen – zur Genugtuung für das begangene Unrecht bzw. Weisungen zur spezialpräventiven Einwirkung auf den Täter – nach den §§ 56b und 56c StGB geboten ist.

Die ganz überwiegende Zahl der Straftäter wird zu Geldstrafen verurteilt (1994: 83,4% aller Verurteilungen). Die generalpräventive Wirkung dieser Strafe ist unbestritten. Allerdings hat das Gericht in spezialpräventiver Hinsicht wenig Möglichkeiten, auf den einzelnen Täter durch eine individuell ausgerichtete Gestaltung der Sanktionen einzuwirken.

Es besteht das Bedürfnis für ein Institut, das den Gerichten in Fällen, in denen eine Einstellung nach den §§ 153ff. StPO nicht in Betracht kommt und die Vollstreckung einer Geldstrafe nicht zwingend geboten ist, ein größeres Spektrum an Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stellt.

Die Verwarnung mit Strafvorbehalt ermöglicht dies durch die Erteilung von Auflagen und Weisungen. Der Angeklagte wird neben dem Schuldspruch verwarnt, die Bewährungszeit – ggf. eine Anweisung gem. § 59a StGB – und eine Strafe bestimmt, zu der der Täter für den Fall der Nichtbewährung verurteilt wird.

Dadurch wird dem Verwarnten die Möglichkeit geboten, eine Bestrafung durch Wohlverhalten, insbesondere Erfüllung der erteilten Auflagen oder Weisungen, gänzlich zu vermeiden. In diesen Fällen wird auf die Verhängung einer Geldstrafe und die damit bei Uneinbringlichkeit automatisch gebotene – kriminalpolitisch umstrittene – Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe verzichtet.

Bisher führt das Institut der Verwarnung mit Strafvorbehalt in der Praxis ein Schattendasein, obwohl die Gerichte in den letzten Jahren etwas häufiger von ihm Gebrauch gemacht haben. So wurden 1986 0,43% und 1994 0,57% aller Verurteilten nach § 59 StGB verwarnt.

Von der Verwarnung mit Strafvorbehalt sollte daher vermehrt Gebrauch gemacht werden bei Straftaten im unteren kriminellen Bereich, die von Tätern begangen werden, denen eine günstige Sozialprognose gestellt werden kann.

Der Entwurf erweitert den Anwendungsbereich der Verwarnung mit Strafvorbehalt, wobei insbesondere die gegenwärtig größte Hürde bei der Anwendung – die sogenannte Würdigkeitsklausel – ersatzlos gestrichen wird.

Künftig soll ferner neben der Verwarnung mit Strafvorbehalt auch ein Fahrverbot oder der Entzug der Fahrerlaubnis angeordnet werden können. Dadurch sollen die §§ 59ff. auch im Bereich der Straßenverkehrsdelikte, wo das Institut besonders zurückhaltend angewendet wird, eine größere Bedeutung als bisher erlangen. Fahrverbot sowie Entzug der Fahrerlaubnis werden in der heutigen gesellschaftlichen Wirklichkeit als gravierende Sanktion empfunden.

Neben der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verwarnung mit Strafvorbehalt sieht der Entwurf vor, die Erbringung gemeinnütziger Leistungen als Anweisung wieder in den Katalog des § 59a Abs. 2 StGB aufzunehmen. Gerade diese Sanktion sollte wegen ihrer positiven Einwirkung auf den Verurteilten verstärkt angeordnet werden.

Die im Entwurf vorgesehene Reduzierung des Urteilsumfanges (§ 267 Abs. 4 Satz 1 StPO) trägt zur angestrebten Entlastung der gerichtlichen Praxis bei.

2. Umrechnungsmaßstab bei der Ersatzfreiheitsstrafe

Der geltende Umrechnungsmaßstab, nach dem ein Tagessatz Geldstrafe einem Tag Freiheitsstrafe entspricht, beruht auf dem Zweiten Gesetz zur Reform des Strafrechts, bei dessen Erlaß im übrigen ein Umrechnungsmaßstab von 1:2 diskutiert worden war. Die Gleichsetzung von einem Tagessatz Geldstrafe und einem Tag Freiheitsstrafe im Gesetz hat auch im allgemeinen Bewußtsein zu einer Gleichbewertung geführt. Diese ist jedoch nicht sachgerecht, mindestens nicht zwingend. Mit der Festsetzung von Tagessätzen wird eine Ahndung des verbleibenden Unrechts mittels einer Belastung der Vermögens- und Einkommenssituation vorgenommen; der Verurteilte bleibt aber in Freiheit. Bei der Freiheitsstrafe erleidet der Verurteilte dagegen über den Ausfall an Erwerbsmöglichkeiten – der im Grunde dem Tagessatz entspricht – mit der Freiheitsentziehung einen zusätzlichen fühlbaren Nachteil. Von daher verbietet sich eine Gleichsetzung von einem Tag (Ersatz-)Freiheitsstrafe und einem Tagessatz.

Es sind aber auch noch weitere Aspekte zu bedenken:

Durch die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen kommt es zum Vollzug einer nicht unerheblichen Zahl von kriminalpolitisch unerwünschten kurzen Freiheitsstrafen. Nach verschiedenen Untersuchungen enden jährlich etwa 3 bis 6% der Geldstrafenverurteilungen mit der zumindest teilweisen Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen, mithin mehr als 30 000 Fälle.

Dieser Zustand erscheint wenig befriedigend, weil der weitaus größte Teil der Ersatzfreiheitsstrafenverbüßer „nur“ mangels ausreichender Zahlungsmittel zur Tilgung der Geldstrafe nicht in der Lage ist.

Ein Handlungsbedarf ergibt sich ferner aus dem Umstand, daß die Zahl der verbüßten Ersatzfreiheitsstrafen seit einiger Zeit beträchtlich zugenommen hat, obwohl die Zahl der Geldstrafenverurteilungen nicht entsprechend angestiegen ist. Seit der Festlegung des geltenden Umrechnungsmaßstabes haben sich in der Bundesrepublik Deutschland die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse (z.B. Zunahme der Arbeitslosigkeit) erheblich verändert, d.h. immer mehr Verurteilte verfügen nicht mehr über die finanziellen Mittel zur Bezahlung der Geldstrafen und verbüßen Ersatzfreiheitsstrafen.

Der Entwurf sieht daher eine angemessenere Ausgestaltung des Verhältnisses von Geldstrafe und Ersatzfreiheitsstrafe vor und bestimmt, daß zwei Tagessätze einem Tag Ersatzfreiheitsstrafe entsprechen. Diese Veränderung des Umrechnungsmaßstabes verwirklicht somit eher den Grundsatz der Schuldangemessenheit (§ 46 StGB).

3. Schadenswiedergutmachung

Die Durchsetzung der materiellen Interessen der Opfer einer Straftat durch Wiedergutmachung des entstandenen Schadens soll verbessert werden, indem durch die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung im Falle der Wiedergutmachung Anreize für den Täter geschaffen werden, sich um einen Ausgleich mit dem Opfer zu bemühen. Durch die Schadenswiedergutmachung erhält das Opfer den ihm zustehenden Schadensersatz, ohne diesen Anspruch in einem möglicherweise langwierigen Zivilverfahren durchsetzen zu müssen. Zudem ermöglicht dieses Institut eine verstärkte Auseinandersetzung des Täters mit dem Opfer, so daß die Anonymität zwischen Täter und Opfer beseitigt und dem Täter die Konsequenzen der Tat aus der Opferperspektive vor Augen geführt werden können.

Daher soll die Schadenswiedergutmachung ausdrücklich in die Regelung des § 153 StPO aufgenommen werden.

4. Auswirkungen

Durch die Ausweitung der Verwarnung mit Strafvorbehalt kann es zwar zu Mindereinnahmen der Staatskasse bei Geldstrafen und zu einer stärkeren Arbeitsbelastung der Amtsgerichte wegen der zu überwachenden Bewährungszeiten kommen. Dies wird aber zum einen durch verminderte Haftkosten infolge des Rückgangs und der Verkürzung der vollstreckten Ersatzfreiheitsstrafen kompensiert werden. Zum anderen stärken die vorgeschlagenen Änderungen den spezialpräventiven Aspekt des Strafens durch ein differenziertes Einwirken auf den Täter und begründen dadurch die Aussicht, daß dieser Täter künftig straffrei leben wird und der Gesellschaft insoweit keine Kosten entstehen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Zu Nummer 1 (§ 43 Satz 2 StGB)

Durch die Neufassung des Satzes 2 wird der Umrechnungsmaßstab dahin gehend geändert, daß der Verurteilte für zwei Tagessätze Geldstrafe einen Tag Freiheitsstrafe verbüßen muß. Diese Regelung gestaltet die Dauer bzw. Schwere der Sanktion Ersatzfreiheitsstrafe neu und bestimmt ein ausgewogeneres Verhältnis zur Sanktion Geldstrafe.

Durch die Halbierung der Dauer der Ersatzfreiheitsstrafe wird ein angemessenes Verhältnis zu kurzen Freiheitsstrafen hergestellt, die nach Teilverbüßung zur Bewährung ausgesetzt werden können (§ 57 StGB).

Einer Folgeregelung für Fälle der möglichen Verhängung einer ungeraden Anzahl von Tagessätzen bedarf es im Hinblick auf § 459e Abs. 3 StPO nicht.

Zu Nummer 2 (§ 44 Abs. 1 Satz 1 StGB)

Bei der Ergänzung in § 44 Abs. 1 Satz 1 handelt es sich um eine Folgeänderung, die sich aus der vorgeschlagenen Änderung des § 59 Abs. 3 StGB ergibt.

Zu den Nummern 3 (§ 51 Abs. 4 Satz 1 StGB)
und 4 (§ 54 Abs. 3 StGB)

Die in diesen Vorschriften geregelte Umrechnung von Tagessätzen in Freiheitsstrafe ist der Neuregelung des § 43 Satz 2 StGB anzupassen.

Zu Nummer 5 (§ 59 StGB)

Durch die Streichung der sog. Würdigkeitsklausel des § 59 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StGB wird der Anwendungsbereich der Verwarnung mit Strafvorbehalt erweitert, so daß das Institut im Bereich der unteren Kriminalität zu einer vor der Geldstrafe angesiedelten Sanktionslinie ausgestaltet wird. Diese Umgestaltung ist verantwortbar, weil und soweit am Erfordernis einer positiven Sozialprognose nach § 59 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB und der Berücksichtigung der Belange der Generalprävention nach § 59 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (künftig Nr. 2) StGB festgehalten wird.

Die Streichung des Absatzes 2 dient der Flexibilisierung der Sanktionsmöglichkeiten. Auch hier sind Nachteile nicht zu befürchten, da Vorverurteilungen im Rahmen der Anforderungen an eine günstige Sozialprognose (Absatz 1 Nr. 1) und eingeschränkt im Rahmen der Betrachtung der schwerwiegenden Besonderheiten des Einzelfalles für das Rechtsempfinden (generalpräventive Aspekte, Absatz 1 Nr. 3) sowie bei der Auswahl geeigneter Anordnungen nach § 59a StGB angemessen berücksichtigt werden können. Frühere Straffälligkeit soll nicht zwingend die Anwendung der §§ 59ff. StGB verhindern.

Die Erweiterung in Absatz 3 ist geboten, um der Verwarnung mit Strafvorbehalt auch für Straßenverkehrsdelikte einen angemessenen Anwendungsbereich zu eröff-

nen, denn auch hier wird von der Verwarnung mit Strafvorbehalt nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. So wurde 1994 zwar in 3 946 Fällen eine Verwarnung mit Strafvorbehalt ausgesprochen, davon allerdings lediglich in 209 Fällen wegen Straßenverkehrsdelikten.

Eine Folgeänderung des § 69 Abs. 1 StGB ist entbehrlich, weil durch die Änderung des § 59 Abs. 3 StGB die derzeit bestehende Sperrwirkung entfällt.

Zu Nummer 6 (§ 59a)

Die Aufnahme der Erbringung einer gemeinnützigen Leistung in den Katalog des § 59a Abs. 2 StGB soll es den Gerichten ermöglichen, auch bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt mit dieser Auflage zu reagieren. Damit wird der bis zum 1. Dezember 1994 bestehende Rechtszustand wieder hergestellt.

Zu Artikel 2 (Änderung der Strafprozeßordnung)

Zu Nummer 1 (§ 153 Abs. 1 Satz 1 StPO)

Bei der Strafverfolgung sollten die Interessen des Opfers – auch die materiellen – in jedem Abschnitt des Verfahrens stärker berücksichtigt werden.

Dieses Ziel verfolgt die Ergänzung des § 153 um das Kriterium der Schadenswiedergutmachung, das bisher in der Praxis der Staatsanwaltschaft als ungeschriebenes Merkmal bereits Berücksichtigung fand, dessen zunehmende Bedeutung nunmehr durch die ausdrückliche Aufnahme in die Vorschrift deutlich gemacht wird.

Zu Nummer 2 (§ 267 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 StPO)

Durch die Änderung soll der zur Absetzung von rechtskräftigen Urteilsgründen erforderliche Arbeitsaufwand bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt verringert und dem Aufwand angeglichen werden, der bei Geldstrafenverurteilungen erforderlich ist. Es ist kein Grund ersichtlich, warum nicht auch bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt die für Geldstrafenverurteilungen eingeräumten Verweisungsmöglichkeiten gelten.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes fest.*)

*) Die Festlegung des Inkrafttretens bleibt dem weiteren Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf des Bundesrates enthält Gesetzesänderungen, die im einzelnen einer sorgfältigen Prüfung bedürfen. Mit den im Gesetzentwurf enthaltenen Einzelvorschlägen befaßt sich die beim Bundesministerium der Justiz eingesetzte Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems. Sie wird im Sommer dieses Jahres einen Zwischenbericht über ihre Arbeit vorlegen. Ihre Beratungen sollen insgesamt bis Ende dieses Jahres abgeschlossen sein.

Insbesondere berührt die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung des Umrechnungsmaßstabs bei der Ersatzfreiheitsstrafe das Verhältnis der beiden wichtigsten Sanktionen des Strafrechts im Grundsatz. Bevor in diesem Kernbereich des Sanktionensystems tiefgreifende Änderungen vorgenommen werden, sollte nach Auffassung der Bundesregierung eine eingehende Prüfung unter praktischen und systematischen Gesichtspunkten durch die Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems erfolgen und deren Beschlußempfehlung abgewartet werden.

Möglichkeiten zur Erweiterung der Verwarnung mit Strafvorbehalt hat die Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems bereits untersucht. Die Bundesregierung wird hierzu einen eigenen Gesetzentwurf vorlegen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333